

РЕШЕНИЕ

№ 156

гр. Велико Търново, 15.07.2020 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд гр. ВЕЛИКО ТЪРНОВО, в открито заседание на деветнадесети юни през две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДИАНКА ДАБКОВА
ЧЛЕНОВЕ: ИВЕЛИНА ЯНЕВА
РОСЕН БУЮКЛИЕВ

при участието на секретаря С.Ф. и на прокурора от ВТОП Донка Мачева, като разгледа докладваното от съдия Буюклиев адм. дело №57 по описа на Административния съд за 2020 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 191 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Делото е образувано по протест на заместник – окръжен прокурор в Окръжна прокуратура – Велико Търново против Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Лясковец /наричана по-нататък за краткост наредбата/, приета с Решение №64 по протокол №9/29.03.2012г. на Общински съвет Лясковец.

Протестиращият прокурор оспорва цитирания подзаконов нормативен акт със съображения за неговата нищожност. Посочва, че Наредбата е приета на основание чл.21, ал.2, вр.чл.21, ал.1, т.13 от ЗМСМА, които текстове не овластяват общинския съвет да регулира обществените отношения, свързани с пожарната безопасност чрез приемане на подобна наредба, като такова основание липсва и в други нормативни актове от по-висока степен. Посочва, че към датата на приемане на Наредбата, действащият ЗМВР /отм./ също не е съдържал норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите на пожарната безопасност. Сочи, че според чл.127 „ж“, т.1 от Правилника за прилагане на ЗМВР /отм./, органите на държавна власт и местно самоуправление осигуряват спазването на правилата и нормите по пожарна безопасност в населените места, а съобразно т.2 за осъществяване дейностите по пожарна безопасност, органите на държавна власт и местно самоуправление разработват съгласувано с органите на пожарна безопасност специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места. Според прокурора се касае за съвместно приемане на вътрешни актове от органи на държавна власт и на тези от местното самоуправление и то съгласувано с органите на пожарната безопасност. Тези правила обаче не са облечени във формата на подзаконов нормативни такива. Предвид изложеното намира, че приемайки Наредбата за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Лясковец, Общинският съвет е осъществил нормотворческа дейност извън своята компетентност.

Алтернативно прокурорът протестира Наредбата като незаконосъобразна, като поддържа, че при приемането ѝ не са спазени изискванията на чл.26, ал.2 от ЗНА в приложимата към момента на приемане на наредбата редакция. Сочи се, че не е спазена и разпоредбата на чл.28, ал.2 от ЗНА.

В съдебно заседание, участващия прокурор от ВТОП, поддържа протеста с искането Наредбата да се прогласи за нищожна, алтернативно да се отмени като незаконосъобразна, като се присъдят на прокуратурата и сторените по делото разноски.

Ответникът по протеста - Общински съвет Лясковец, не взема становище по протеста.

Във връзка с императивните изисквания на АПК, раздел III, гл.X, съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и 2 във вр.с чл.188 от АПК чрез обявление в ДВ бр.10/04.02.2020г., чрез поставяне на копие от него на определеното място в Административен съд-Велико Търново, като същото е публикувано и на интернет страницата на ВАС.

Липсват присъединили се лица към оспорването, нито встъпили като страни при условията на чл.189, ал.2 от АПК.

Великотърновският административен съд, тричленен състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания административен акт, приема за установено следното:

Видно от протокол №9/29.03.2012г. за проведеното заседание на ответния Общински съвет, в проекта за дневен ред е включено и обсъждането и приемането на процесната понастоящем Наредба под точка 2. Посоченият дневен ред е гласуван от присъстващите 16 съветници.

Проведена е дискусия, като от кмета на Община Лясковец е направено предложение за допълнение на Наредбата, което е прието с 16 гласа „за“. Последвало е гласуване на целия проект за Наредбата, като с Решение №64 по този протокол Наредбата е приета, като „за“ приемането ѝ са гласували всички 16 от присъстващите 16 съветници. При приемането е съобразено становището на Постоянната комисия „Ред, законност, безопасност на движението“ към съвета. Няма доказателства за последващо изменение на тази наредба.

Следва да се отбележи, че нито процесната Наредба, нито решението за обнародването ѝ са разгласени по някакъв начин от ответника предвид писмото, находящо се на л.117 от делото.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство е подзаконов нормативен акт, какъвто е Наредбата за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Лясковец. Същата е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административно правни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу акта, като по делото липсват данни оспорената наредба да е отменена или изменена след подаване на протеста. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничения във времето. Протестът е подаден до компетентния да го разгледа съд, съобразно уреденото в чл. 191 от АПК. Посочените обстоятелства обуславят процесуалната допустимост на оспорването.

Разгледан по същество протестът е и основателен по следните съображения:

Подготовката, издаването и прилагането на действащите нормативни актове са регламентирани в Закона за нормативните актове /ЗНА/ и АПК. Съгласно чл. 8 от ЗНА, всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения с местно значение.

Оспорената Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на Община Лясковец, е приета като подзаконов нормативен административен акт, издаден на основание чл. 21, ал. 2, вр. чл.21, ал.1, т.13 от ЗМСМА. Общинският съвет има нормотворческа компетентност, както и други органи, но следва да е изрично овластен от Конституцията или закон, за да е валиден неговия акт по аргумент от чл. 76, ал. 1 АПК, а съгласно ал. 2 на същия компетентността да издава нормативни административни актове, не може да се прехвърля. Приемайки протестираната Наредба, Общински съвет Лясковец е разширил приложното поле на дадените му компетенции с разпоредбата на чл. 8 ЗНА и чл. 76, ал. 1 АПК, съгласно които е допустимо общинските съвети да издават наредби, с които да уреждат обществени отношения от местно значение, но това следва да е в съответствие с нормативните актове от по-висока степен. Цитираната норма на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА урежда правото на общинските съвети да приемат наредби, но единствено и само в изпълнение на правомощията си, т.е. предмет на регулация следва да са неуредени от нормативен акт от по-висока степен отношения, които да имат местно значение. Към датата на приемане на протестираната Наредба е действал Закона за Министерство на вътрешните работи /ЗМВР/, отменен с ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., който е специален по отношение на пожарната безопасност, но в който не се съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпросите на пожарната безопасност, регламентирани в ЗМВР. Предвидената делегация в отделни текстове от отм. ЗМВР, не дават такива

права на местната власт в лицето на общинските съвети. В сега действащия ЗМВР обн. ДВ, бр. 53/2014 г., изм. бр. 98 от 28.11.2014 г. в сила от 28.11.2014 г., в чл. 125, ал. 2 и ал. 3, също не се съдържа норма, която да възлага на общинските съвети да уреждат с наредби въпроси, регламентирани в ЗМВР, относно пожарна безопасност и защита на населението, което е в компетентността на съответните министри. Подходът на законодателя е последователен и категоричен, и той е, че правните норми за безопасност от пожари се въвеждат от орган, който разпростира правомощията си на цялата територия на страната, респективно не предвижда създаване на самостоятелни нормативни изисквания в отделните административно-териториални единици, каквито са общините. Разпоредбата на чл. 137, т. 2 от ЗМВР сочи, че органите на местното самоуправление могат да разработват съгласувано с органите за пожарна безопасност и защита на населението специфични правила за пожарна безопасност в съответните населени места, като законът говори за специфични правила, но не и за издаване на наредби в тази насока. Касае се за съвместно приемане на актове от органи на държавна власт и от тези на местното самоуправление и то съгласувано с органите на пожарната безопасност, т. е. те не са регламентирани във формата на подзаконов нормативен акт. Именно общината като един правен субект и собственик на обекти следва да разработи свои вътрешни правила, валидни за нейните обекти, а не да преурежда на местно ниво такива обществени отношения, които вече са регулирани. Същата регламентация действа и понастоящем в Наредба № 8121з-647 от 01.10.2014 г. за правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатацията на обектите /ДВ, бр. 89/2014 г. /, съвместно издадена от министрите на инвестиционното проектиране и на вътрешните работи на основание чл. 125, ал. 2 ЗМВР, където в чл. 1 е посочено, че същата определя правилата и нормите за пожарна безопасност при експлоатацията на обектите в урбанизираните, земеделските, горските и защитените територии и в нарушените територии за възстановяване, наричани за краткост "обекти". Специални правила за взаимодействие между компетентните органи и органите на местното самоуправление са уредени в Наредба № 8121з-758 от 22.10.2014 г. за осъществяване на превантивна дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР и Наредба № 8121з-1006 от 24.08.2015 г. за реда за осъществяване на пожарогасителната и спасителната дейност от органите за пожарна безопасност и защита на населението на МВР.

Следователно общинският съвет не е овластен да издава посочения подзаконов нормативен акт, каквато е протестираната Наредба на Общински съвет Лясковец.

Липсата на компетентност за издаване на определен подзаконов нормативен акт винаги води до нищожност на този акт.

Мотивиран от изложеното по-горе съдът счита, че протестът е основателен и следва да бъде уважен, като оспорената наредба бъде обявена за нищожна.

За пълнота на изложението следва да се посочи, че настоящият състав намира за основателно и оплакването, че в случая са допуснати нарушения на процедурата по внасяне на предложението за наредбата, нейното обсъждане, гласуване и приемане, които са съществени. Съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА, в съотв. ред., преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. От доказателствата по делото се установява, че проектът не е публикуван на интернет страницата на общината, при което е нарушен чл. 26, ал. 2 от ЗНА. Задължението на съставителя на проекта за публикуването му е императивно предвидено, с оглед гарантиране принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, като неизпълнението му води до процесуално нарушение, опорочаващо издадения акт.

На следващо място, разпоредбата на чл. 28 от ЗНА урежда изисквания за мотиви към подзаконовите административни актове. Нормата предвижда, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите, съответно докладът съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Разпоредбата на чл. 28, ал. 3 от ЗНА /в относимата редакция/ изрично предвижда, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 не се обсъжда от компетентния орган. В конкретния случай не са представени доказателства за спазване на нито едно от тези законови изисквания.

Допуснатите нарушения съставляват съществени нарушения на административнопроизводствените правила и се явяват самостоятелно основание за отмяна на подзаконовия нормативен акт, дори да се приеме, че същият е валиден.

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е обявена Наредбата.

При този изход на делото в полза на Окръжна прокуратурата – Велико Търново следва да бъдат присъдени сторените разноски в размер на 20 лева – внесена такса за обнародване на оспорването в „Държавен вестник“.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд – Велико Търново:

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНА по протест на заместник – окръжен прокурор при Окръжна прокуратура – Велико Търново Наредба за осигуряване на пожарната безопасност и защита на населението на територията на община Лясковец, приета с Решение №64 по протокол №9/29.03.2012г. на Общински съвет Лясковец.

ОСЪЖДА Общински съвет – Лясковец да заплати на Окръжна прокуратура гр.Велико Търново разноски по делото в размер на 20 (двадесет) лева.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.